

ВОПРОСЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

УДК 334.7

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО–ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В.Н. ЕЛКИНА

*Российский государственный торгово-экономический университет, Омский институт (филиал),
г. Омск, Российская Федерация*

Введение. В настоящее время в российских регионах сложилась ситуация, при которой развитие их конкурентных преимуществ происходит стихийно, а не в результате целенаправленного взаимодействия. Регионы, успешные в социально–экономическом развитии: Москва и Санкт–Петербург, Республика Башкортостан и Татарстан, Краснодарский, Красноярский, Пермский, приморский, Ставропольский, Хабаровский края, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты–Мансийский и Ямало–Ненецкий автономные округа являются таковыми не столько по причине регионального управления, сколько в результате сложившихся ранее конкурентных преимуществ. Благодаря концентрации образовательных, научно–исследовательских организаций, высококвалифицированных кадров, финансовых ресурсов относительно развитой инфраструктуры и промышленности или месторождений нефти, газа и других ресурсов, востребованных на мировом рынке, такие регионы представляют интерес для потенциальных и реальных жителей, отечественных и иностранных инвесторов. Это позволит им осуществлять весомый вклад в прирост валового внутреннего продукта страны, достигать высоких показателей душевого валового регионального продукта, больших объемов инвестиций в основной капитал относительно высокой покупательской способности населения. В связи с этим необходимо найти форму регионального управления, которая бы позволила максимально реализовать потенциал данных регионов, эффективно использовать их имеющиеся ресурсы, развивать и создавать новые конкурентные преимущества[1, с.48–49]. Последнее возможно при участии всех заинтересованных сторон в государственно–частном партнерстве (далее ГЧП).

Из всех видов сотрудничества государства с бизнесом государственно–частное партнерство представляет собой наиболее сложную систему взаимодействия двух главных субъектов современной экономики. Это специфические отношения, обладающие рядом признаков:

- Предметом ГЧП является государственная и муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые государством и местными органами власти.
- ГЧП оформляется специальным договором.
- Обязательным условием ГЧП является соинвестирование государством и частными компаниями и разделение рисков между ними.
- Проект ГЧП осуществляется в течение определенного, закреплённого в договоре срока. По завершении проекта партнерство может быть продолжено на основе нового договора.

Результаты и их обсуждение. В общих чертах ГЧП принято определять как возможность вовлечения частного сектора в зону ответственности государства для более эффективного и качественного исполнения задач, вложенных на публичный сектор на условиях компенсации затрат, распределения прибыли, разделения рисков, обязательств, функций. Преимущества и недостатки ГЧП отображены в таблице 1.

Таблица 1– Преимущества и недостатки ГЧП

Преимущества	Недостатки
Долгосрочность обеспечения и предоставления услуг;	Более высокая стоимость капитала;
Оптимальное распределение рисков	Сложное структурирование взаимоотношений между участниками;
Развитие частной инициативы	Длительная и затратная процедура проведения конкурса;
Снижение стоимости и повышение эффективности;	Размытые критерии оценки целесообразности участия бюджета
Внедрение инновационных решений и опыта частных инвесторов;	
Право собственности на объект может сохраняться за государством;	

В России, несмотря на глобальные реформы, государство по–прежнему выступает в качестве основного субъекта регулирования для всех сфер жизнедеятельности (экономической, социальной, политической). Вместе с тем, в условиях развития демократических начал, все более четко проявляется объективная необходимость активного и действенного участия в регулировании экономических процессов общественных организаций бизнес–сообщества [2, с. 100].

Государственно–частное партнерство, прежде всего, является формой взаимодействия двух сторон, где должна быть определена мотивация как государства, так и бизнеса к участию в ГЧП (табл. 2).

Основными принципами ГЧП являются:

Для государства:

- Равенство интересов и свобода выбора действий;
- Прозрачность и обратная связь;
- Невмешательство государства в сферу ответственности частного партнера;
- Стимулирование и гарантии;
- Возмездность;
- Равенство перед законом государства;
- Определение частного партнера на конкурсных принципах;

Для бизнеса:

- Стабильность контракта ГЧП и одновременно возможности его изменения и адаптации;
- Ответственность за исполнение условий контракта;
- Конкурентность;
- Равенство перед законом частного инвестора;
- Справедливое распределение между государственным и частным партнерами рисков, связанных с выполнением договоров, заключенных в рамках ГЧП.

Для эффективного развития механизма государственно–частного партнерства необходимо, чтобы усилия всех участников партнерства были направлены не только на решение вопросов, связанных с экономической сферой отношений, но и на решение неизбежно возникающих социальных проблем.

Даже в самых развитых странах проекты с использованием механизма ГЧП требуют значительных первоначальных расходов на разработку проекта, включая выбор проекта, подготовку технико–экономического обоснования, а также помощь консультантов, которая необходима концеденту в процессе разработки проекта и проведении тендера. В Великобритании, где уже достигнута определенная стандартизация процесса подготовки проектов с использованием механизма ГЧП, такие затраты в среднем составляют около 2,6% от капитальных затрат, начиная с периода предварительной квалификации до финансового закрытия, причем продолжительность подготовительного этапа в среднем составляет 36 месяцев [3].

Таблица 2 – Выгоды участников ГЧП

Выгоды государства	Выгоды бизнеса
При сохранении объекта в общественной собственности позволяет передавать его во владение и пользование частному сектору на возвратной основе при соблюдении строгого контроля за деятельностью частной компании	Частная компания получает в долговременное владение и пользование государственные активы, ей не принадлежащие, часто на льготных условиях
Позволяет переложить функции строительства, эксплуатации, содержания объектов общественной собственности, в первую очередь в сфере производственной и социальной инфраструктуры, на частный сектор	Вкладывая инвестиции, предприниматель имеет достаточные гарантии их возврата, поскольку государство как его партнер несет определенные
Позволяет обеспечить техническое и технологическое развитие государственных и муниципальных производств, объектов и услуг	Риски по обеспечению минимального уровня рентабельности. В отдельных случаях (проекты в сфере водо-, газо-, теплоснабжения) государство идет на то, чтобы доплачивать из бюджета оператору при условии улучшения им качества обслуживания;
Позволяет создать условия и предпосылки для эффективного функционирования производственных объектов, находящихся в общественной собственности, оптимального управления ими, рациональной эксплуатации природных ресурсов, защиты окружающей среды	Частная компания, обладая хозяйственной свободой, может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать общую прибыльность бизнеса во время действия срока контракта с государством
Позволяет прерывать действие контракта в случае нарушения частной компанией его условий и положений, возвращать объект в государственное управление или передавать его другому хозяйствующему субъекту	
Позволяет более полно реализовывать принципы социальной справедливости при оптимизации государственного вмешательства в экономику	
Позволяет формировать конкурентные рынки в сфере отдельных сегментов государственной и муниципальной собственности	
Позволяет получать дополнительные платежи в бюджеты всех уровней	

В странах, не имеющих богатого опыта использования механизма ГЧП, скорее всего, потребуется больше средств и времени на эти цели. Для того чтобы при реализации проекта должным образом применить механизм ГЧП, концеденту необходимо пойти на значительные затраты времени и денег. В связи с этим возникает вопрос: оправдано ли его применение?

Существует ряд *факторов*, которые побуждают государство обращаться к механизму ГЧП, а именно: низкая эффективность деятельности предприятий публичного сектора, что зачастую связано с непрозрачной схемой финансирования, неэффективными или коррупционными методами государственных закупок; дефицит квалифицированных технических и управленческих кадров в публичном секторе; потребность в инвестициях, превышающая объем имеющихся у государства ресурсов, особенно с учетом значительных затрат на начальном этапе при реализации крупных инфраструктурных проектов.

Роль и значение предпринимательских союзов и организаций в процессе государственно-частного партнерства велики и имеют принципиальное значение. Между тем они практически не рассмотрены в рамках теории ГЧП. Возрастание роли предпринимательских союзов и объединений можно объяснить такими факторами, как демократизация человеческого общества, усложнение экономической структуры, что требует новых механизмов согласования интересов хозяйствующих субъектов и потребителей, необходимость преодоления личного экономического и политического эгоизма предпринимателей и чиновников государственного аппарата, а также значительными транзакционными и информационными издержками, которые присущи современной рыночной экономике. Многие предприниматели не в состоянии самостоятельно заниматься такой деятельностью и ищут пути решения этих вопросов в объединении усилий в рамках корпоративных союзов. [4, с. 33].

В российском законодательстве не выработано доктринального определения понятия государственно-частного партнерства. Отношения ГЧП регулируются Конституцией РФ (статьи 34, 71 и 72); Гражданским Кодексом Российской Федерации; ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»; ФЗ «О концессионных соглашениях»; ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и др.

В общем случае партнерство представляет собой особый вид взаимодействия субъектов государственного и частного сектора [5]. Причем это равноправные юридические отношения, существующие между двумя или более хозяйствующими субъектами, связанными на договорной основе объединением основных капиталов в бизнесе. Поэтому ГЧП, как и любое другое партнерство, обязательно должно оформляться договорами (соглашениями) между юридическими лицами государственного и частного сектора при объединении усилий для достижения единой для них цели. При этом важно отметить, что степень фактического участия частного предпринимательства в совместных государственно-частных проектах может повышаться или, напротив, понижаться в зависимости от избранной формы партнерства и масштабов передачи правомочий собственника частному предприятию. Крайние варианты представляют собой либо полную государственную собственность на средства производства и производимую продукцию, либо полную приватизацию. Между этими полюсами расположено множество возможных вариантов и форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на различной степени переуступки тех или иных правомочий собственника от государства частному предпринимателю на срок и на условиях, предусмотренных соответствующим соглашением [6, с. 26].

В *соглашении о социальном партнерстве* между государством (федеральными или региональными органами власти) и бизнесом ставится цель создания новых рабочих мест и благоустройство территории. Интерес бизнеса при этом состоит в том, что, с одной стороны, он участвует в формировании квалифицированного работника, способного осуществлять модернизацию производства. С другой стороны, бизнес, создавая новые рабочие места и повышая оплату труда, стимулирует потребление производимой им продукции.

В *концессии* (Закон о концессионных соглашениях в России с 2005 года) государство готово пойти на передачу исключительных прав на долгосрочную (продолжительностью в десятки лет) аренду определенного имущества и объектов инфраструктуры, где названная форма отношений собственности не использовалась. В концессии государство, оставаясь полноправным собственником имущества, передает частному партнеру на длительный срок выполнение предусмотренных в соглашении функций и наделяет его соответствующими правомочиями. В развитых мировых экономиках концессии доминируют в отраслях транспортной инфраструктуры, природопользования, жилищно-коммунальной сферы [7, с. 154].

Существуют следующие основные *признаки* ГЧП: стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным сектором; отношения сторон ГЧП должны быть юридически оформлены; они должны носить партнерский, то есть равноправный характер; у партнеров должны быть согласованы цели, позволяющие реализовать интересы каждого из партнеров; стороны ГЧП должны соединять свои ресурсы (финансовые, трудовые, информационные) для достижения согласованных целей; стороны партнерства должны распределять между собой расходы и риски, участвовать в использовании полученных результатов.

В процессе исследования выявлены основные *черты* ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса: более длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 5 до 50 лет); специфические формы финансирования проектов (за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами); обязательное наличие конкурентной среды (за каждый контракт или концессию происходит борьба между несколькими

потенциальными участниками); разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон.

Кроме того, ГЧП предполагает формы распределения ответственности между партнерами. Каждый партнер вносит свой вклад в общий проект. Так, *бизнес* обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. При этом обычно внедряются более эффективные методы работы, совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства, создаются новые предприятия, налаживаются эффективные кооперационные связи с поставщиками и подрядчиками. *Государство* со своей стороны обеспечивает полномочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также выделяет субсидированные кредиты. В ГЧП оно получает возможность заняться исполнением своих основных функций – контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов. Роль ГЧП возрастает в условиях вступления России в ВТО, когда, с одной стороны, необходимо повышение конкурентоспособности продукции, а, с другой стороны, обеспечение защиты потребителя и отечественного производителя на внутреннем рынке посредством разработки стандартов и регламентов [6, с. 26].

В настоящее время в нашей стране пока не сложилась законченная система общественных организаций, которые представляли бы интересы предпринимательского сообщества в диалоге с государством, не отработаны и нормативно не закреплены многие механизмы взаимодействия бизнеса с государством. При этом особое значение имеет адекватная оценка и использование, с учетом российских реалий, зарубежного опыта государственно–частного партнерства.

Одной из сложно решаемых, но и определяющей успешность партнерства, является проблема *доверия*, а также его надежной и регулярной оценки на всех этапах партнерства. Именно взаимное доверие является главной гарантией выполнения принятых партнерами на долгосрочной основе взаимных обязательств, особенно для решений, связанных с переходом прав собственности на объекты и результаты партнерства. Характерно, что наличие доверия необходимо для обоих участников партнерских отношений [8, с. 24–25]. В этом аспекте существенным представляется следующий тезис американского социолога Ф. Фукуямы: «Закон, договор, экономическая целесообразность являются необходимым, но отнюдь не достаточным базисом стабильности и благосостояния в постиндустриальный век. Они должны опираться на такие вещи, как взаимодействие, моральные обязательства, ответственность перед обществом и доверие. В современном обществе все эти вещи не становятся анахронизмами, но наоборот, они залог его успешного развития» [9, с. 13].

В результате проведенного анализа можно с уверенностью определить ряд проблем, которые препятствуют эффективному взаимодействию государства и бизнес–сообщества в рамках ГЧП как на федеральном, так и на региональном уровнях. Во–первых, отсутствие единой правовой базы для реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно–частного партнерства; во–вторых, низкий уровень квалификации и компетентности; в–третьих, неравноправие сторон, участвующих в ГЧП; в–четвертых, высокие издержки частного инвестора от участия в тендерах и аукционах в основном из–за необходимости привлечения консультантов в ходе подготовки документов; в–пятых, отсутствие четкой концепции развития и поддержки ГЧП.

В заключении хотелось бы отметить, что сложившиеся и зарождающиеся новые формы и модели ГЧП достаточно многообразны. Все они имеют свои особенности, достоинства и недостатки, и могут быть использованы (причем сразу несколько и успешно сочетаться между собой), но при этом требуют экономического обоснования и согласования интересов участников ГЧП, а также научного сопровождения при их внедрении. Наступило время, когда нужны новые формы партнерства между государственными научными и образовательными учреждениями, органами власти и саморегулируемыми организациями (ассоциациями и союзами) в разработке стратегий и программ развития отраслей и регионов.

Выводы. Таким образом, можно констатировать, что начался постепенный переход от совещательной роли предпринимательских объединений, чем они в основном занимались до настоящего времени, к их участию в принятии и реализации конкретных экономических решений и экономических мер по регулированию экономики региона. Однако автор отдает себе отчет в том, что предстоит еще большая работа по консолидации предпринимательского сообщества, повышению авторитета союзов и объединений предпринимателей. Поскольку в настоящее время даже информированность граждан о существовании предпринимательских объединений находится на весьма низком уровне. Механизмы ГЧП открывают новые возможности как для государств, так и

для бизнес–сообществ, в этой связи предстоит проведение большой работы по совершенствованию законодательства и институтов в данной сфере деятельности. Требуется также и четкое определение понятия «Государственно–частное партнерство» и его видов, расширение сфер применения ГЧП, обеспечение баланса разделения ответственности и рисков между государством и бизнесом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Савельева, М. Государственно–некоммерческое партнерство в региональном управлении. / М. Савельева // Проблемы теории и практики управления. – 2012. – №1. – С.48–49.
2. Гриценко, Г.М. Экономическая демократия: теоретический аспект и практические проявления / Г.М. Гриценко // Сибирский вестник сельскохозяйственной науки. – 2012. – №5. – С. 100
3. National Audit Office (UK), – Improving the PFI Tendering Process. March 2007.
4. Елкина, В.Н. Роль саморегулируемых организаций в социально–экономическом развитии территории / В.Н. Елкина // Вестник Омского университета. Серия «Экономика», 2012. – №3. – С.33.
5. Grin Paper on Public–Private Partnership and Concessions / Commission of the European Community. – Brussels: COM 327, 2004
6. Наумкин, А.В. Государственно–частное партнерство в сельском хозяйстве: формы, модели, механизмы: автореф. докторской дис. ... эконом. наук / А.В. Наумкин. – 2012. – С.26
7. Варнавский, В.Г. Государственно–частное партнерство / В.Г. Варнавский. – Т.1. – М. : ИМЭМО РН, 2009 С.154
8. Соловьев, М. Партнерство государства и частного бизнеса : национализация и приватизация / М. Соловьев, Л. Кошкин // Проблемы теории и практики управления. – 2011. – №3. – С. 24–25
9. Фукуяма, Ф. Доверие : социальные добродетели и пути к процветанию / Ф. Фукуяма. – М.: Изд. АСТ, ЗАО Ермак, 2004. – С.13

THE CONCEPTUAL DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP SYSTEM IN RUSSIA AT REGIONAL LEVEL

V.N. ELKINA

Summary

In article GChP as the mechanism of joint regulation of economy is considered from the state and business community. At this GChP represents process of association of efforts and resources, balancing of interests, findings of a social and economic compromise between the state and business for the solution of social and economic problems of development of the region. Advantages and GChP shortcomings, the principles of GChP are given in work, the motivation, both the state, and business to participation in GChP is defined. It is noted that at GChP realization the state can't be limited to cooperation only with separate business structures, and not consider interests of business community as a whole.

Keywords: state-private partnership; business community; business structures; enterprise unions; social partnership; concession.

© Елкина В.Н.

Поступила в редакцию 25 марта 2013г.